



## **A LA COMISIÓN DE SERVICIOS SOCIALES Y A LA CIUDADANÍA**

De conformidad con artículo 166 del Reglamento del Parlamento de La Rioja y el artículo 58.1 del Estatuto de Personal al servicio del Parlamento de La Rioja y, teniendo la Letrada que suscribe, delegada la asistencia técnico-parlamentaria a la Comisión de Servicios Sociales y la Ciudadanía, su Mesa y Ponencias, elevo el siguiente informe.

### **1. ANTECEDENTES.**

**Primero.** - Con fecha de 2 de junio de 2022, se reunió la Comisión de Servicios Sociales y a la Ciudadanía que aprobó el Dictamen del Proyecto de Ley contra la violencia de género de La Rioja (BOPR, Serie A, número 181, de 6 de junio de 2022).

**Segundo.** - Con fecha de 7 de junio de 2022, tuvo entrada en el Registro de este Parlamento, un escrito firmado por el Portavoz del Grupo Parlamentario Popular por el que solicitaba, previo el correspondiente acuerdo, solicitud de Informe al Consejo Consultivo de acuerdo con el artículo 102 del Reglamento de la Cámara.

**Tercero.** - Con fecha de 13 de junio de 2022, se acordó solicitar Informe al Consejo Consultivo, así como tramitación de urgencia del citado proyecto de ley. Procediéndose al envío de ambos acuerdo al Consejo Consultivo, el 14 de junio de 2022.

**Cuarto.** - Con fecha de 16 de junio de 2022, tuvo entrada escrito del Consejo Consultivo en el que se advertía de que faltaba el informe correspondiente de los Servicios Jurídicos que, una vez elaborado fue remitido el 17 de junio de 2022.



**Quinto.** - Con fecha de 7 de julio de 2022, tuvo entrada en el Registro el Dictamen del Consejo Consultivo 33/22, remitido en la misma fecha a la Comisión de Servicios Sociales y a la Ciudadanía, al Letrado Mayor y a la Letrada que suscribe por Resolución de la Presidencia

## **2. FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

### **2.1. Regulación en el Reglamento de la Cámara.**

El artículo 102.3, señala que "*Si en el indicado plazo (máximo de un mes, conforme al apartado segundo del mismo artículo) el Consejo Consultivo presentará alguna objeción al texto del proyecto o proposición de Ley, dicho texto junto con las objeciones será remitido nuevamente a la Comisión correspondiente, que emitirá nuevo Dictamen si lo considera oportuno. (...)*".

Plazos que en el presente Dictamen han seguido el procedimiento de urgencia, conforme al Reglamento de la Cámara.

De acuerdo con el citado precepto el Informe del Consejo Consultivo no tiene carácter vinculante. Lo cual quiere decir, que corresponde a la Comisión de Desarrollo Autonómico. Todo ello, sin perjuicio de los errores de los que advierte el Consejo Consultivo y que son debidos a esta Letrada al elaborar el Dictamen y su envío a los Servicios de la Cámara.

### **2.2. Observaciones del Consejo Consultivo al texto del proyecto de ley.**

Realiza el Consejo Consultivo una serie de observaciones que, para su mejor comprensión, son informadas individualmente, sin que en ningún caso se haga referencia alguna a la falta de competencia, vulneración del ordenamiento jurídico o de la legalidad vigente:

#### **I. DETERMINACIÓN PRECISA DEL ÁMBITO SUBJETIVO.**

Considera el Consejo Consultivo que la actual regulación, "**puede plantear dudas y conflictos en la fase aplicativa de la norma**", fundamentada en



la consideración de lo que decía el "proyecto de ley del Gobierno", **antes de la presentación de las enmiendas al texto legislativo.** Justifica esta observación en la ampliación a "*los hijos mayores de edad*" (sic.) y, en que no se hace referencia a "*otras personas mayores convivientes que no estén sujetas a guarda o curatela de la mujer víctima*". Afirmaciones que resultan, cuando menos contradictorias al referirse a los hijos mayores de edad y su posible inclusión o no y, por otro lado, que deberían incluirse otras personas mayores, sin que se haga referencia a si se trata de otros convivientes con relación filial o afectiva o de amistad con la mujer víctima de violencia de género.

No debe tenerse en cuenta la observación al carecer el argumento de fundamento jurídico o legal que justifique el cambio de la norma y que pueda servir como argumento válido para modificar la voluntad del órgano legislativo. No obstante, a efectos de que no existan dudas sobre el ámbito personal de aplicación **sería aconsejable** a efectos de que no existan dudas incluir el término "personas dependientes".

Es decir:

***"b) A sus hijas e hijos a su cargo, así como a otras personas convivientes sujetas a guarda o curatela de la mujer víctima de violencia y personas convivientes dependientes o a su cargo, que sean víctimas de dicha situación"***.

De esta forma se recogen todos los supuestos posibles:

- La mujer víctima de violencia (mayor o menor de edad).
- Las personas convivientes y dependientes de la mujer: hijas e hijos a su cargo; y otras personas convivientes con la víctima, bien sujetas a su guarda o curatela o personas dependientes o a su cargo, sin que se haga referencia a personas mayores o menores de edad.

También sería conveniente revisar algunos preceptos de la norma para unificar el texto de la ley.



Dicho lo anterior, el órgano consultivo **no menciona un error en la norma** que debería ser corregido es el artículo 31.2 que se refiere a "hijas e hijos" y debería decir: "**hijas e hijos a su cargo**", error que también se ha detectado en el artículo 32.5 donde debería sustituirse "hijas e hijos" por "**hijas e hijos a su cargo**" y lo mismo ocurre en el artículo 40. En los mismos términos, en el artículo 32.1, debería eliminarse el término "**adolescentes**" al quedar incluidos en el concepto de "**personas menores**".

Por último, se sugiere, a efectos de evitar cualquier equívoco modificar el artículo 42.2.b) y donde dice: "a sus hijas e hijos menores" sustituirlo por "**a sus hijas e hijos a su cargo**".

Como se ha señalado anteriormente debería revisarse y unificar la referencia a hijas e hijos a su cargo y otras personas convivientes, para que no queden dudas en la interpretación de la norma.

## **II. ARTÍCULO 5.1.j).**

Considera en sus observaciones el Consejo Consultivo que los términos "matrimonio precoz y forzado", son afines, pero no coincidentes y sugieren una nueva redacción del artículo.

Lo primero que resulta reseñable es que en su primer informe al Anteproyecto del Proyecto de Ley no se hicieran estas observaciones ni se propusiera una determinada redacción. Además, en el ámbito europeo y el último **informe de la Asamblea General de Naciones Unidas de mayo de 2022**, la terminología utilizada es "**matrimonio infantil precoz y forzado**", diferenciándose del "**matrimonio forzado**", término recogido en el Convenio de Estambul. En estos términos se recoge también en nuestro Código Penal, artículo 172 bis:

### **Artículo 172 bis.**

*1. El que con intimidación grave o violencia compeliere a otra persona a contraer matrimonio será castigado con una pena de prisión de seis meses a*



*tres años y seis meses o con multa de doce a veinticuatro meses, según la gravedad de la coacción o de los medios empleados.*

*2. La misma pena se impondrá a quien, con la finalidad de cometer los hechos a que se refiere el apartado anterior, utilice violencia, intimidación grave o engaño para forzar a otro a abandonar el territorio español o a no regresar al mismo.*

*3. Las penas se impondrán en su mitad superior cuando la víctima fuera menor de edad.*

Además, según la redacción que sugiere el Consejo Consultivo, vuelve a diferenciar entre matrimonio "precoz o forzado" y, considera que **en el caso de las menores** y siempre que no existiera alguna de las condiciones descritas en su precepto, sólo podríamos hacer referencia a este tipo de violencia de género, en las **menores hasta los 16 años**, edad en la que puede consentirse el matrimonio según nuestro ordenamiento jurídico, siempre que se cumplan una serie de requisitos.

Entra en absoluta contradicción con el Informe anual de la Alta Comisionada de Naciones Unidas sobre ***"Progresos, deficiencias y dificultades de la lucha contra el matrimonio infantil, precoz y forzado, y medidas encaminadas a garantizar la rendición de cuentas a nivel comunitario y nacional, particularmente en relación con las mujeres y las niñas que corren peligro de ser sometidas a esta práctica perjudicial y las que son víctimas de ella"* (A/HCR/50/44).**

En el informe se pone de manifiesto que los "matrimonios infantiles precoces y forzados" no llegan a registrarse y, que, en muchos ordenamientos jurídicos, entre otros, en el de España o el de Dinamarca, la edad para contraer matrimonio supone que muchas niñas, por razones sociales, de pobreza o por no tener acceso a la salud sexual y reproductiva, son víctimas del matrimonio infantil y forzado. En concreto, dice el Alto Comisionado ***"Es preocupante que en la legislación de numerosos Estados sigan contemplándose excepciones a la edad mínima para contraer matrimonio, que se basan en el consentimiento parental, judicial o religioso. En muchos contextos, los progenitores de los niños son***



***quienes ejercen distintas formas de coerción sobre sus hijos, pudiendo llegar a obligarlos a contraer matrimonio para preservar el "honor" de la familia en casos de embarazo de las adolescentes, para honrar las tradiciones o por motivos económicos. Son aún más preocupantes las situaciones en que basta con tener el consentimiento de uno solo de los progenitores."***

Se añaden otras consideraciones como la violencia y el consentimiento sexual a una determinada edad que se incluye en las legislaciones nacionales.

Fundamentado en las anteriores razones debería formularse el artículo diferenciando "matrimonio infantil precoz y forzado" y matrimonio forzado, de tal forma que ambas circunstancias fueran consideradas, tal y como establecen los Convenios internacionales y las autoridades europeas e internacionales, "violencia de género". Es decir, incluir ***"El matrimonio infantil precoz y forzado y el matrimonio forzado (...)"***

### **III. ARTÍCULO 6.**

La observación que realiza el Consejo Consultivo va referida a la **acreditación de la violencia de género** y en el que se producen, dos tipos de errores en el texto. Primero, la **referencia al artículo 5 que recoge las manifestaciones y formas de la violencia de género**. Segundo, respecto al **ámbito personal, en referencia al artículo 3.1 y a quién se considera víctima de la violencia de género, en referencia a distintos preceptos de la norma.**

Por su complejidad, merece un análisis diferenciado de cada uno de los preceptos y el examen que realiza el Consejo Consultivo.

#### **i. Acreditación de la violencia de género: artículo 6.**

La Resolución de 2 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad, de 11 de noviembre de 2021, relativo a la acreditación de las situaciones de violencia de



género, para el reconocimiento de derecho establece un procedimiento con eficacia en todo el territorio español. Ahora bien, dentro de las competencias que tienen atribuidas las Comunidades Autónomas, podrán establecer otros procedimientos de acreditación para el acceso a los derechos, recursos y servicios de su titularidad.

Supuesto recogido en el artículo 6.2 y más concretamente, en su apartado 2.a). Todo ello sin perjuicio de que el acto de violencia de género que sufre la víctima de violencia de género (mujer, hijas e hijos a su cargo, personas convivientes sujetas a su guarda o curatela y otras personas convivientes dependientes o a su cargo), debe ser jurídicamente individualizable.

Así, las cosas, el artículo sería correcto.

**ii. Manifestaciones y formas de violencia de género: artículo 5.**

La referencia que realiza el artículo 6.1, a los denominados "actos de violencia", al que hace referencia el Consejo Consultivo, es errónea y propone que se haga referencia al apartado 5.1.

Se observa que el **artículo 5** es prácticamente igual al recogido en otras normas, como en la navarra pero que se ha partido de un error. El artículo 5 va de lo particular a lo general, por lo que debería ser **objeto de modificación**. La violencia de género tiene lo que se denomina distintas formas o tipologías, así se recoge por ejemplo en la ley catalana y que coinciden con el apartado segundo de nuestra norma: violencia física, sexual, psicológica, social y económica, que es la clasificación más conocida. Como consecuencia de la aparición de nuevas formas o tipologías de violencia de género, se han incluido y así lo hace nuestra norma, la violencia ambiental, simbólica, institucional, etc.



Dichas formas de violencia pretenden englobar distintos actos de violencia de género que es lo que se denominan manifestaciones y que describen dichos actos que son coincidentes con algunas de las denominadas tipologías o formas.

Nuestra norma no ha seguido el mismo orden, primero define los actos de violencia y luego las formas o tipos que engloban las diferentes manifestaciones.

A este respecto, **sería aconsejable modificar el precepto y referirse en primer lugar a las formas y posteriormente, a las manifestaciones de la violencia de género, lo que exige la modificación del título del artículo y ordenar el precepto.** De esta forma la referencia al artículo 5.2 sería correcta y coherente con el resto del texto.

#### **IV. ARTÍCULO 25.4.**

Considera el Consejo Consultivo que "excede de las competencias autonómicas" el carácter de "obligado cumplimiento" de los "protocolos aprobados por el Observatorio sobre Violencia de Género de La Rioja". Llama la atención respecto a la citada observación que no se ha procedido a la modificación del precepto del Proyecto de Ley presentado por el Gobierno y sobre el que se emitió Dictamen del Consejo Consultivo (D.50/21). En aquella ocasión no se procedió a determinar que en este artículo se excedía de las competencias autonómicas. A falta de una mayor argumentación, solo en el caso de las "entidades privadas" y el obligado cumplimiento de los protocolos podría existir alguna duda. Sin embargo, dichas entidades privadas son las representadas en el Observatorio ya que, aquellas no representadas podrán suscribirse voluntariamente. Por lo tanto, no queda clara la argumentación del Consejo ni la razón del ahora exceso de competencias y no antes de la tramitación de la norma en la Cámara.

No obstante, y, siempre a juicio de la Comisión de Servicios Sociales y a la Ciudadanía corresponde decidir si se mantiene el contenido actual del





precepto o, se añade una cláusula final: "Todo ello con estricto cumplimiento del ejercicio de las competencias que corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja" o fórmula parecida. En su caso, deberá tener en cuenta la citada Comisión que, desde el punto de vista de la técnica legislativa, no se aconseja la reiteración o remisión de estas fórmulas.

#### **V. ARTÍCULO 26.**

A pesar de la brevedad en la observación del Consejo Consultivo, considera que en este artículo referido a "supuestos de crisis sanitarias" en lo que se requiere una actuación rápida no se determina "***a quien corresponde articular los procedimientos***". Es decir, a quien corresponde establecer los procedimientos necesarios de actuación rápida para dar respuesta a las mujeres cuando hay un supuesto de crisis sanitaria.

Si corresponde al Gobierno de La Rioja, como autoridad sanitaria adoptar las medidas necesarias en un supuesto de crisis sanitaria, parece que no ofrece ninguna duda el pensar que, también corresponde al Gobierno de La Rioja, "articular los procedimientos necesarios" en el caso descrito en el precepto, máxime cuando no se trata de limitar derechos sino de su rápida protección. Es decir, articular una respuesta rápida que evite que en una crisis sanitaria las mujeres víctimas de violencia de género y las personas a su cargo queden desprotegidas, por tratarse de colectivos especialmente vulnerables.

#### **VI.ERROR NUMERACIÓN**

Aunque el Consejo Consultivo no hace ninguna consideración al respecto, se ha encontrado un error que debe ser objeto de modificación. El artículo que debía aparecer con el número 38 en la publicación oficial aparece como "artículo 36", por error en la supervisión de la numeración de quien elabora este informe.

#### **VII. CAPÍTULO II TÍTULO V.**

Señala acertadamente en sus observaciones el Consejo Consultivo que no se ha incluido el "Capítulo II" del Título V, de nuevo debido a un error de esta



Letrada en la supervisión del texto. Ahora bien, no está de acuerdo con la denominación no coincidente con el título. El título V se denomina "Fomento de la inserción laboral, autonomía económica y acceso a la vivienda". No obstante, el título no coincide con la denominación de los capítulos, a saber: Capítulo I. "Medidas para el fomento de la inserción laboral", con un solo artículo "fomento de la inserción laboral".

Capítulo II. "Ayudas económicas", no se ha incluido por error.

Capítulo III. "Acceso a la vivienda".

Se propone la siguiente modificación para que el texto sea claro y de acuerdo con las directrices de técnica normativa:

Título V "Fomento de la inserción laboral, ayudas económicas y acceso a la vivienda". Debería eliminarse el término "autonomía económica" ya que es el capítulo II recibe una rúbrica distintas. Sobre la modificación del título del capítulo III, el Grupo Parlamentario Mixto presentó la enmienda número 38 que fue rechazada.

Capítulo I "Fomento de la inserción laboral", tal y como establece el Título V y modificar la denominación del artículo 52 que debería llevar la rúbrica de "Medidas para el fomento de la inserción laboral".

Capítulo II "Ayudas económicas" (artículos 53 a 55).

Capítulo III, no procede ninguna modificación.

### **VIII. ARTÍCULO 60.**

Hace referencia el órgano consultivo a dos cuestiones distintas. En primer lugar, que debe modificarse el término "suscribirá", en referencia a los acuerdos de colaboración en materia de violencia de género, por tener carácter imperativo e inviable al requerir voluntad de otra parte. Así, como el responsable de dicha suscripción.

Al respecto, considera esta Letrada que no debería ser tenida en cuenta dicha observación por varias razones. En primer lugar, parece que el Consejo



Consultivo no apreció la misma causa en su Dictamen del anteproyecto de ley que hoy considera susceptible de observaciones. En segundo lugar, el término "suscribirá" hace referencia a la obligación que tiene la Comunidad Autónoma no a la otra parte que debe aceptar dicho acuerdo. El artículo tiene como objeto **"la formación en materia de violencia de género"** y, como se puso de manifiesto por las personas expertas que comparecieron ante la Comisión, dicha formación es necesaria para todas las personas y profesionales que intervienen y, cuya obligación de formar, para el mejor ejercicio de los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género recae sobre la Comunidad Autónoma de La Rioja a través de la administración pública, gobierno, etc. De lo que se concluye que la modificación de este precepto condicionaría el ejercicio de la obligación que corresponde al ejecutivo a la hora de suscribir acuerdos de colaboración para la formación en materia de violencia de género.

Por último, **"respecto a la determinación más precisa del responsable de dicha suscripción" (sic.)**, no corresponde a la ley proceder a una regulación exhaustiva de todos los contenidos y serán los reglamentos quienes deban desarrollar los mismos. Además, dependiendo de si se trata de un Colegio Profesional, institución, etc., será el propio órgano ejecutivo quién determine a quien corresponde la suscripción de este.

#### **IX. ARTÍCULO 63.2.**

La observación hace referencia a incluir en este precepto, referido a la policía local, un texto en el que se incluya **"el respeto a las competencias estatales y su sujeción a la normativa aplicable"**.

Aunque no queda motivada la razón que justifica este cambio ni en que se produce una extralimitación competencia, será la Comisión de Servicios Sociales y a la Ciudadanía quien determine si acepta o no la citada modificación. La falta de motivación del argumento y teniendo en cuenta en técnica normativa es incorrecta la reiteración de esta referencia y tampoco



se entiende en que mejora el texto motivas que no se considere oportuna dicha referencia pero que su inclusión tampoco aportaría nada al texto.

#### **X. ARTÍCULO 64.3 Y 4.**

Considera el órgano consultivo que ambos preceptos referidos a la adopción de protocolos en materia de asistencia y protección a las víctimas de violencia de género pudieran *solaparse "y resulta difícil interpretar su finalidad particular"*. Por ello sugiere una redacción más clara o integrar ambos apartados.

Tampoco puede estar esta Letrada de acuerdo con la observación realizada por el Consejo Consultivo al tratarse de contenidos distintos. En el apartado 3 se hace referencia a que deben establecerse protocolos para el personal de la policía local, mientras que en el apartado 4, con pleno respeto a la autonomía local y a las competencias en la materia, se hace referencia a quién promueve o debe promover dichos protocolos. Por tanto, no parece que sea necesaria otra redacción ni integrar ambos preceptos.

Lo que si llama la atención es que, en este caso no se haga referencia a "competencias estatales y su sujeción a la normativa aplicable", lo que sí parece una contradicción con la objeción manifestada respecto al artículo 63.2.

#### **XI. ARTÍCULO 75.2 Y 3: OBSERVATORIO SOBRE VIOLENCIA DE GÉNERO DE LA RIOJA.**

La observación que realiza el Consejo Consultivo va dirigida a considerar que la determinación de la composición, sin motivar su argumentación y de nuevo entrando en contradicción con las observaciones a otros preceptos, no parece que considere adecuada el determinar la composición del Observatorio sobre la Violencia de Género, más propia del Reglamento. Además, una vez determinada la composición, considera que debe regular de forma exhaustiva, la composición, organización y funcionamiento de este.



Al respecto, carece de argumentación jurídica la citada observación. El precepto ya aparecía con distinta composición en el Anteproyecto de ley que examinó el mismo Consejo Consultivo, sin que realizara observación alguna como las realizadas al órgano legislativo, teniendo en cuenta que su regulación tampoco era exhaustiva.

Pero, además, dicha composición fue objeto de un acuerdo por unanimidad en Ponencia de todos los grupos parlamentarios en los que se pretendía alcanzar el máximo de consenso sobre cómo debía componerse dicho Observatorio, por las funciones que le van a corresponder en una materia como la violencia de género que exige el máximo acuerdo para erradicar dicha lacra social.

Por último, en referencia al error al incluir a los pequeños municipios, es una interpretación que tampoco se ampara en la vulneración del ordenamiento jurídico, salvo en un criterio de oportunidad.

No puede estar más en desacuerdo esta Letrada con esta observación. Dicho precepto fue objeto de un amplio trabajo y consenso en la Ponencia, documentación que fue enviada al Consejo Consultivo y que motiva suficientemente la inclusión de los pequeños municipios.

No queda justificada ni argumentada la razón por la que el Consejo considera que no deben incluirse dichos pequeños municipios en la composición y fundamentado en el trabajo realizado en Ponencia y los acuerdos alcanzados respecto a este precepto por unanimidad de la totalidad de la personas que trabajaron en Ponencia justifica que no se tenga en cuenta la observación del Consejo.

### **Conclusiones:**

**Primero.** – Se propone aceptar las correcciones de errores sugeridas por el Consejo Consultivo de La Rioja o para la unificación del texto. Así como los errores observados por esta Letrada al supervisar de nuevo el texto.



**Segundo.** – Se propone no aceptar todas aquellas observaciones que no se ajustan a criterios de legalidad y adecuación al ordenamiento jurídico en aplicación de la propia doctrina del Consejo Consultivo.

**Tercero.** – Corresponde a la Comisión de Servicios Sociales y a la Ciudadanía la aceptación de las observaciones realizadas por el Consejo Consultivo y la elaboración de un nuevo Dictamen.

Esto es lo que tiene el honor de informar la Letrada que suscribe, salvo mejor criterio fundada en Derecho.

Logroño, a 21 de julio de 2022

LA LETRADA

ESTHER  
SERRANO RUIZ  
- 51394900C

Firmado digitalmente  
por ESTHER SERRANO  
RUIZ - 51394900C  
Fecha: 2022.07.25  
08:24:31 +02'00'